

НП «Московский областной
транспортный союз»

115419, Москва, 4-й Верхний
Михайловский пр., д. 1

Правительство Москвы

125032, Москва, ул. Тверская, д. 13

РЕШЕНИЕ
по делу № 1-15-2311/77-13

Резолютивная часть решения оглашена: 25.03.2014

В полном объеме решение изготовлено: 14.04.2014

Москва

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по г. Москве (далее – Московское УФАС России, Управление) по рассмотрению дела № 1-15-2311/77-13 о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе: председателя Комиссии (...) — заместителя руководителя Московского УФАС России, членов Комиссии: (...) – заместителя начальника отдела контроля органов власти, (...) — специалиста-эксперта правового отдела, возбужденного по признакам нарушения Правительством Москвы (125032, Москва, ул. Тверская, д. 13) ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) выразившегося в издании акта, а именно: постановления Правительства Москвы от 18.07.2012 № 345-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 18 января 2005 года № 24-ПП», необоснованно препятствующего осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе устанавливающего требования к товарам и хозяйствующим субъектам, не предусмотренные федеральным законодательством, в присутствии представителей НП «Московский областной транспортный союз»: (...), Правительства Москвы: (...),

УСТАНОВИЛА:

Московским УФАС России в целях осуществления контроля за соблюдением антимонопольного законодательства в соответствии с п. 1 и п. 2 ст. 22 Закона о защите конкуренции, по результатам рассмотрения заявления НП «Московский областной транспортный союз» (вх. №24107 от 08.08.2013), на основании приказа № 9 от 20.01.2014 возбуждено дело № 1-15-2311/77-13 в отношении Правительства Москвы, при рассмотрении которого установлено следующее.

Организационные основы формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации определены приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 14.08.2003 № 178 «Об утверждении Порядка формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации».

Согласно постановлению Правительства Москвы от 18.01.2005 № 24-ПП «Об организации регулярных межрегиональных и международных автобусных маршрутов, проходящих по территории г. Москвы» (далее — Постановление о межрегиональных маршрутах), в целях упорядочения и развития сети регулярных межрегиональных и международных автобусных маршрутов, проходящих по территории г. Москвы, обеспечения безопасности перевозок, повышения культуры и качества обслуживания пассажиров, создания цивилизованного рынка транспортных услуг на Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы возложены функции органа Правительства Москвы по:

- согласованию регулярных межрегиональных и международных автобусных маршрутов, проходящих по территории г. Москвы, и ведению городского реестра этих маршрутов;

- взаимодействию с органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, структурными подразделениями Правительства Москвы, общественными объединениями, автотранспортными предприятиями и индивидуальными предпринимателями по вопросам организации регулярных межрегиональных и международных автобусных маршрутов, проходящих по территории г. Москвы.

Правительством Москвы принято постановление от 18.07.2012 № 345-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 18 января 2005 г. № 24-ПП» (далее — Постановление о внесении изменений), которым п. 3 Постановления о межрегиональных маршрутах изложен в редакции,

предусматривающей, что все действующие регулярные межрегиональные автобусные маршруты между городом Москвой и населенными пунктами Московской области, открытые до принятия настоящего постановления, должны быть согласованы с Департаментом транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы до 1 октября 2012 г..

Необходимо отметить, что до Постановления о внесении изменений, Постановление о межрегиональных маршрутах не распространялось на маршруты, проходящие между Москвой и Московской областью.

С учетом того, что нормативный акт города Москвы, регулирующий правила согласования маршрутов, проходящих между Москвой и Московской областью до принятия Постановления о внесении изменений отсутствовал, то единственным применимым актом являлся приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 14.08.2003 № 178 «Об утверждении Порядка формирования сети регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации» (далее — Порядок), который предназначен для упорядочения процедуры открытия регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации, установления единых подходов, процедур взаимодействия, последовательности и сроков выполнения работ, связанных с открытием данных маршрутов.

В соответствии с п. 3 Порядка, открытие маршрутов производится по согласованию с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В силу п.8 Порядка, представленные на открытие маршрута документы регистрируются в Министерстве транспорта Российской Федерации, по ним проводится экспертиза, и при ее положительном заключении они направляются в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, с территории которого начинается маршрут, для принятия решения о возможности его открытия.

На основании п. 9 Порядка, паспорт маршрута, расписание движения автобуса и ходатайство о согласовании открытия маршрута направляются в субъекты Российской Федерации, по территории которых будет проходить или заканчиваться вновь открываемый маршрут для согласования.

Исходя из изложенного, организация межсубъектного автобусного маршрута, в том числе его открытие и закрытие, проводится по согласованию уполномоченных органов субъектов Российской Федерации.

При открытии маршрутов между Москвой и Московской областью, до включения маршрутов в реестр Министерства транспорта Российской Федерации, они согласовываются как органами исполнительной власти

Московской области, так и Москвы.

Кроме того, в материалы настоящего дела представлены документы, подтверждающие факт прохождения паспорта маршрута в установленном приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 14.08.2003 № 178 порядке согласования с ответственным органом исполнительной власти Москвы.

Таким образом, на перевозчиков, осуществляющих перевозки между Москвой и Московской областью, организованные в установленном порядке по правилам, установленным приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 14.08.2003 № 178, согласованные с уполномоченным органом исполнительной власти Москвы, Постановлением о внесении изменений была возложена повторная обязанность по согласованию маршрутов.

Согласно представленным Департаментом транспорта и дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы материалам (вх. № 30271 от 30.09.2013), в период 11.08.2012 (вступление в силу Постановления о внесении изменений) по 10.09.2013 на согласование было подано 624 заявления, из них - 279 представлено перевозчиками, уже имеющими разрешения, согласовано таким перевозчикам — 87 заявлений (31 %).

Согласно ст. 10.7 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях, эксплуатация городских, пригородных, междугородних и международных автобусных маршрутов, несогласованных в порядке, установленном Правительством Москвы, а также с нарушениями условий согласования влечет наложение административного штрафа на граждан и должностных лиц в размере четырех тысяч рублей; на юридических лиц - пятидесяти тысяч рублей.

Фактически, требование п.3 Постановления о межрегиональных маршрутах о необходимости пересогласовании ранее открытых в установленном порядке маршрутов, с учетом ст. 10.7 КоАП г. Москвы, приводит к запрету осуществления деятельности по перевозке пассажиров, организованной в порядке ранее действующих правил.

Управлением установлены случаи, в которых перевозчики, осуществляющие пассажирские перевозки между Московской областью и Москвой на основании согласованного маршрута, имеющего неистекший срок действия, были привлечены к административной ответственности в соответствии с ч. 1 ст. 10.7 КоАП г. Москвы.

В частности, такие обстоятельства подтверждаются постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 27.08.2013 по делу № А40-53158/2013.

Таким образом, Постановление о внесении изменений, в части введения п. 3 Постановления о межрегиональных маршрутах приводит к установлению новых обязанностей у субъекта предпринимательской деятельности, не исполнение которых связано с запретом на выполнение регулярных перевозок на действующих (ранее утвержденных) автобусных маршрутах без согласования Департамента транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы и появлением рисков привлечения к административной ответственности.

Подпунктом 12 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции от 30.11.2011 (далее – Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ) установлено, что решение вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение) отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения.

Из системного толкования полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации по предмету ведения: «решение вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении», предусмотренного п.12 ч.2 ст.26.3 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ, - следует, что в пределах этих полномочий исполняются публичные обязанности субъекта Российской Федерации перед населением с целью обеспечения его потребностей в услугах по перевозке автомобильным транспортом.

Исполнение органом власти публичных обязанностей перед населением в пределах, установленных п.12 ч.2 ст.26.3 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ, не влечет правового закрепления иных предметов регулирования, в том числе предпринимательской деятельности перевозчиков и отношений конкуренции между ними, а распространяет властные полномочия лишь в части, необходимой для исполнения этих обязанностей.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещено принимать акты, необоснованно препятствующие осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе устанавливающие требования к товарам и хозяйствующим субъектам, не предусмотренные федеральным законодательством.

Установленный ст. 15 Закона о о защите конкуренции запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентные отношения на конкретном рынке посредством использования административных инструментов.

Согласование, предусмотренное Постановлением о межрегиональных перевозках и наличие административной ответственности за отсутствие такого согласования, является административным барьером для субъектов рынка (перевозчиков), которые оказывают услуги по перевозке пассажиров в межрегиональном или межсубъектном сообщении.

Кроме того, установленные Правительством Москвы дополнительные требования являются одним из условий обращения товара на указанном товарном рынке, так как без предусмотренного нормативный актом Правительства Москвы согласования межрегионального маршрута, перевозчик не имеет возможности оказывать услуги по перевозке вследствие риска быть привлеченным за административное правонарушение и, следовательно, быть субъектом рынка.

Указанное согласование является препятствием в повышении эффективности и снижении рисков предпринимательской деятельности, а также совершения иных действий, направленных на обеспечение собственной конкурентоспособности.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, пп. 1-4 ст. 41, ч. 1 ст. 49, ст. 50 Закона о защите конкуренции, Комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать Правительство Москвы нарушившим п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции в части издания акта, а именно: постановления Правительства Москвы от 18.07.2012 № 345-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 18 января 2005 года № 24-ПП», необоснованно препятствующего осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе устанавливающего требования к товарам и хозяйствующим субъектам, не предусмотренные федеральным законодательством.

2. Выдать Правительству Москвы обязательное для исполнения предписание об отмене или изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство.

Примечание. Решение или предписание антимонопольного органа может

быть обжаловано в течении трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания в судебном порядке.

За невыполнение в установленный срок законного решения и предписания антимонопольного органа ч. 2.6 ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, не освобождает от обязанности исполнять решение и предписание антимонопольного органа.

Председатель Комиссии (…)

Члены Комиссии: (…)

(…)